COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.1.2021
COM(2021) 50 final

LIVRO VERDE

SOBRE O ENVELHECIMENTO

Promover a responsabilidade e a solidariedade entre gerações

1. Introdução

O **envelhecimento** afeta todos os aspetos da nossa vida, ao longo de toda a nossa existência. No contexto dos desafios que continuamos a enfrentar devido à atual pandemia e dos esforços que temos vindo a desenvolver para proteger vidas humanas e meios de subsistência, importa ter presente um desenvolvimento extraordinário: a crescente longevidade de um número cada vez maior de europeus. Trata-se de uma realização muito importante, que tem por base a economia social de mercado da UE.

Nas últimas cinco décadas, a esperança de vida à nascença aumentou cerca de 10 anos, tanto para os homens como para as mulheres. Os perfis demográficos das regiões da UE variam muito, sobretudo entre zonas urbanas e rurais: algumas regiões registam um envelhecimento significativo, enquanto, noutras, a população em idade ativa tem vindo a aumentar. Embora a Europa não seja, de modo algum, o único continente com uma população em envelhecimento, o processo está mais avançado aqui. Por exemplo, a idade mediana na Europa[1] é atualmente de 42,5 anos, mais do dobro do que em África. Nas próximas décadas, continuará a registar-se esta diferença considerável.

Esta tendência está a ter um impacto significativo na vida quotidiana das pessoas e nas nossas sociedades. Afeta o crescimento económico, a sustentabilidade orçamental, os cuidados de saúde e os cuidados de longa duração, o bem-estar e a coesão social. Além disso, o impacto desproporcionado da pandemia nas pessoas idosas – em termos de hospitalizações e mortes – evidenciou alguns dos desafios que o envelhecimento da população coloca ao setor da saúde e da assistência social. Porém, o envelhecimento também proporciona novas oportunidades para criar novos postos de trabalho, promover a justiça social e fomentar a prosperidade, por exemplo na «economia grisalha» e na economia dos cuidados.

No âmbito da sua resposta ao impacto do envelhecimento, os Estados-Membros estão a adotar medidas para melhorar os sistemas de ensino e formação, incentivar vidas ativas mais longas e mais gratificantes e implementar reformas dos sistemas de proteção social e de pensões. No entanto, dada a escala, a rápida progressão e o impacto que esta tendência terá em todos os quadrantes da sociedade, é necessário examinar também **novas abordagens** e garantir que as nossas políticas são adequadas para atingir os objetivos perseguidos numa época marcada por mudanças profundas – da dupla transição, ecológica e digital, a novas formas de trabalho e à ameaça das pandemias.

O presente livro verde tem por objetivo lançar um **amplo debate de orientação sobre o envelhecimento**, a fim de discutir as opções a considerar a fim de antecipar e responder aos desafios e oportunidades que este fenómeno implica, especialmente tendo em conta a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e a Década do Envelhecimento Saudável lançada pelas Nações Unidas. As competências para fazer face aos efeitos do envelhecimento estão, na maioria, nas mãos dos Estados-Membros, e a UE está bem

[1] Neste caso, o termo Europa refere-se a todo o continente. Fonte: a Revisão de 2019 das Perspetivas da População Mundial da ONU. O quadro de dados em linha do Eurostat demo_pjanind indica que a idade mediana da UE-27 em 2019 era de 43,7 anos.

posicionada para identificar tendências e questões fundamentais, bem como para apoiar iniciativas sobre o envelhecimento adotadas a nível nacional, regional e local. A UE pode ajudar os Estados-Membros e as regiões a desenvolverem as suas próprias respostas estratégicas ao envelhecimento, adaptadas às suas circunstâncias concretas.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais[2] estabelece uma série de princípios que estão direta ou indiretamente relacionados com domínios afetados pelo envelhecimento, tais como as prestações e pensões de velhice, os cuidados de longa duração, os cuidados de saúde, a inclusão de pessoas com deficiência, a proteção social, o equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada e a educação, formação e aprendizagem ao longo da vida. A Comissão apresentará em breve um plano de ação para apoiar a plena implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

O presente Livro Verde adota uma **abordagem baseada no ciclo de vida** que reflete o impacto universal do envelhecimento e que se centra nas suas implicações pessoais e societais mais vastas, o que inclui desde a aprendizagem ao longo da vida e estilos de vida saudáveis ao financiamento de pensões adequadas ou à necessidade de aumentar a produtividade e dispor de uma mão de obra suficientemente numerosa para sustentar a prestação de cuidados de saúde e cuidados de longa duração às pessoas idosas.

A abordagem baseada no ciclo de vida tem em conta o facto de que as fases tradicionais de educação e formação, trabalho e reforma são definidas de forma cada vez menos rígida e estão a tornar-se mais flexíveis. Reflete igualmente o facto de a resposta ao envelhecimento da população passar por encontrar o justo equilíbrio entre soluções sustentáveis para o nosso sistema de segurança social e o reforço da **equidade e solidariedade intergeracional entre jovens e idosos**. Existem muitas interdependências entre gerações que criam desafios, oportunidades e questões para as nossas sociedades. É por este motivo que os jovens – e pessoas de todas as idades – deveriam desempenhar um papel ativo na definição da nossa resposta estratégica.

A Comissão identificou as questões demográficas como uma das prioridades da **agenda política da UE**. Em junho de 2020, apresentou um relatório[3] que expõe os factos essenciais da evolução demográfica e as suas consequências prováveis. O presente livro verde, que é o primeiro resultado desse relatório, lança um debate sobre uma das transformações demográficas decisivas na Europa. O debate será inclusivo e inspirar-se-á no trabalho de outras instituições e organismos da UE[4] que participam ativamente no debate sobre os desafios demográficos.

---

[2] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt.

[3] Relatório sobre o impacto das alterações demográficas na Europa [COM(2020) 241 final de 17.6.2020].

[4] Por exemplo, Conclusões do Conselho sobre desafios demográficos – rumo a seguir (8668/20 de 8.6.2020); Conclusões do Conselho sobre direitos humanos, participação e bem-estar das pessoas idosas na era da digitalização (11717/2/20 de 9.10.2020); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Desafios demográficos na UE à luz das desigualdades económicas e de desenvolvimento», de 5 de maio de 2020, e parecer do Comité das Regiões sobre «Alterações demográficas: propostas para a avaliação e o combate dos

2. Lançar as bases

Os anos que decorrem entre a primeira infância e o início da idade adulta afetam-nos para o resto da vida. As experiências que vivemos, aquilo que aprendemos, os hábitos que adquirimos são, todos eles, fatores que moldam as perspetivas, a nossa saúde e o nosso bem-estar no futuro. O **lançamento das bases certas** numa fase precoce pode ajudar a evitar, limitar e adiar alguns dos problemas associados ao envelhecimento.

Há dois conceitos estratégicos, em especial, que podem contribuir para a prosperidade de uma sociedade em envelhecimento: o envelhecimento saudável e ativo, e a aprendizagem ao longo da vida. Ambas as abordagens produzem melhores resultados quando têm início numa idade precoce, uma vez que são relevantes para todo o ciclo de vida. Um aspeto importante é o impacto positivo que a educação tem na saúde e vice-versa.

2.1. Envelhecimento saudável e ativo

O **envelhecimento saudável e ativo** prende-se com a promoção de estilos de vida saudáveis ao longo da vida e abrange os nossos padrões de consumo e alimentação, bem como os nossos níveis de exercício físico e atividade social. Ajuda a reduzir o risco de obesidade, diabetes e outras doenças não transmissíveis, cuja prevalência tem vindo a aumentar. As doenças cardiovasculares e o cancro figuram entre as principais causas de doenças evitáveis nas pessoas com menos de 75 anos na Europa[5]. O envelhecimento saudável e ativo tem um impacto positivo no mercado de trabalho, nas taxas de emprego e nos nossos sistemas de proteção social e, consequentemente, no crescimento e na produtividade da economia.

O envelhecimento saudável e ativo é uma responsabilidade e escolha pessoal, mas depende profundamente do ambiente em que as pessoas vivem, trabalham e convivem. **As políticas públicas podem desempenhar um papel de apoio importante**. As medidas proativas podem ajudar a prevenir e detetar doenças e a proteger as pessoas dos efeitos dos problemas de saúde. Podem ajudar a assegurar que o envelhecimento saudável e ativo passe a ser uma escolha mais fácil, nomeadamente para aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade. Existem formas inovadoras de promover estilos de vida saudáveis entre as crianças e os jovens, designadamente através da utilização de tecnologias digitais, jogos, plataformas de aprendizagem e aplicações móveis em condições de segurança. A medicina personalizada pode facilitar a identificação precoce de pessoas em risco de desenvolverem doenças específicas mais tarde.

Embora os Estados-Membros sejam responsáveis pelas suas políticas de saúde, a UE pode apoiar as ações desenvolvidas a nível nacional, nomeadamente através do novo Programa UE pela Saúde, por exemplo no domínio da luta contra o cancro, da demência, da saúde mental, e promovendo uma nutrição e regimes alimentares saudáveis, bem como o exercício físico

seus efeitos negativos nas regiões da UE», de 14 de outubro de 2020. O Parlamento Europeu está também a preparar um relatório sobre «Envelhecimento do velho continente - possibilidades e desafios relacionados com a política de envelhecimento após 2020».

[5] Fonte: Quadro de dados em linha do Eurostat: HLTH_CD_APR e Estatísticas de mortalidade evitável e tratável.

regular. Para apoiar estes objetivos, o Plano Europeu de Luta contra o Cancro visa abordar todo o percurso da doença, desde a prevenção à sobrevivência. O acompanhamento e o intercâmbio de informações sobre as iniciativas nacionais no domínio da saúde poderão ajudar a reduzir as diferenças ao nível da abordagem adotada e do âmbito dos serviços prestados entre os países e dentro de cada país.

2.2. Educação e formação numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida

A **aprendizagem ao longo da vida,** ou seja, o investimento nos conhecimentos, aptidões e competências das pessoas ao longo da sua vida, faz parte da resposta aos desafios do envelhecimento. O investimento contínuo na aprendizagem tem muitos efeitos positivos: a aquisição e atualização de competências ajuda as pessoas a permanecerem empregáveis, a serem bem-sucedidas nas mudanças de emprego e a progredirem profissionalmente, mantendo-as empregadas e tornando o seu trabalho mais gratificante. Num mundo em rápida evolução, em que as carreiras e as oportunidades de educação mudam a um ritmo acelerado, a aprendizagem ao longo da vida é uma necessidade.- A aprendizagem contínua pode também ajudar a retardar o surgimento dos primeiros sintomas de demência e a evitar o declínio cognitivo associado à terceira idade. Constitui igualmente uma forma de as pessoas idosas desempenharem um papel ativo na sociedade. O desenvolvimento de competências de cidadania é importante para a participação democrática ao longo da vida.

A aprendizagem ao longo da vida é mais eficaz quando tem início numa idade precoce. Os primeiros anos de vida são cruciais para o desenvolvimento de competências cognitivas e sociais. Os dados disponíveis indicam que o acesso a cuidados e a educação de elevada qualidade durante a **primeira infância** tem um efeito duradouro em termos de sucesso escolar e noutros aspetos da vida.- Não obstante as melhorias alcançadas no domínio da **formação e ensino escolar**, continua a ser demasiado elevado o número de jovens que abandonam a escola precocemente e que têm grandes dificuldades com competências básicas, como leitura, ciência e matemática. Esta constatação é igualmente válida para os adultos. É alarmante o facto de que, na Europa, um em cada cinco jovens não possui competências digitais básicas. Os estudantes provenientes de meios desfavorecidos estão sobrerrepresentados entre os estudantes com aproveitamento mais fraco. Os dados indicam ainda que existe o risco de o baixo nível de competências gerar um círculo vicioso, no qual as pessoas mais qualificadas tendem a participar com maior frequência em atividades de aprendizagem, ao passo que as pessoas com competências básicas mais baixas não o fazem.

Existe um vasto potencial para desenvolver as competências das pessoas idosas, bem como para melhorar a sua validação e a disponibilização de orientação profissional. A **educação e formação de adultos** contribui para melhorar a empregabilidade num mundo do trabalho em mutação, uma vez que a evolução das necessidades de competências, em especial devido às transições ecológica e digital, cria novas oportunidades de emprego.

Estas questões ocupam um lugar central na execução da Agenda de Competências para a Europa recentemente adotada pela Comissão[6]. Além disso, com a criação de um Espaço Europeu da Educação[7] até 2025, estamos a trabalhar no sentido de garantir o acesso a

[6] COM (2020) 274 final de 1.7.2020.
[7] COM (2020) 625 final de 30.9.2020.

educação de qualidade para todos, dedicando especial atenção aqueles que estão sujeitos a um risco acrescido de insucesso e exclusão social.

2.3. Aspetos territoriais do acesso à educação

Não podemos presumir que todos têm acesso a educação e formação de elevada qualidade, especialmente em **regiões pouco povoadas**, onde as pessoas poderão ter de percorrer uma longa distância para chegarem aos estabelecimentos de ensino. As baixas taxas de natalidade, associadas à emigração dos jovens, podem reduzir a procura de escolarização em regiões rurais e remotas.

Esta situação pode criar um círculo vicioso: o número de crianças pode ser tão baixo que é difícil justificar a manutenção de uma escola. Por sua vez, a inexistência de uma escola faz com que as famílias com crianças tenham menos interesse em permanecer ou em se mudar para essa região.

Alguns dos ensinamentos adquiridos com a transição para o **ensino à distância** estimulada pela pandemia de COVID-19 são úteis para a utilização da tecnologia digital na educação e formação. Porém, essa transição evidenciou ainda mais as desigualdades que as comunidades rurais enfrentam no acesso aos serviços digitais. É provável que as zonais rurais e remotas necessitem mais de investimento em conectividade e tenham menos acesso a banda larga de elevada qualidade a preços acessíveis, bem como aos dispositivos e às competências necessárias para a sua utilização. Para algumas crianças, tal significa que não poderão continuar as aulas durante a pandemia, o que agravará as desigualdades preexistentes em relação às crianças em regiões mais bem servidas. Podem ser adotadas novas abordagens que combinem o ensino presencial com uma aprendizagem digital de elevada qualidade, a fim de melhorar o acesso à educação e formação, tanto nas zonas urbanas como rurais. O Plano de Ação para a Educação Digital[8] propõe uma abordagem abrangente da educação e da aprendizagem digital a nível da UE.

1. *Que medidas podem ser adotadas para promover políticas de envelhecimento saudável e ativo desde uma idade precoce e ao longo da vida para todos? Como poderão as crianças e os jovens estar mais bem preparados para a perspetiva de uma esperança de vida mais longa? Que tipo de apoio pode a UE prestar aos Estados-Membros?*
2. *Quais são os obstáculos mais importantes à aprendizagem ao longo da vida durante todo o ciclo de vida? Em que fase da vida poderia a eliminação desses obstáculos ter maior impacto? Que medidas concretas poderiam ser adotadas em zonas rurais e remotas para obviar a este problema?*

3. Tirar o máximo partido da nossa vida ativa

A população da UE em idade ativa tem vindo a diminuir há uma década e prevê-se que esta tendência se mantenha[9].- Uma vez que a população global se mantém estável, o risco de escassez de mão de obra aumenta. Esta evolução, por sua vez, ameaça a sustentabilidade da

[8] COM (2020) 624 final de 30.9.2020
[9] Fonte: quadros de dados em linha do Eurostat demo_pjan e proj_19np

produção e da prestação de serviços e, em última análise, afeta a nossa prosperidade e o nosso bem-estar. A fim de compensarem a **diminuição da população em idade ativa**, a UE e os seus Estados-Membros devem promover políticas que melhorem o acesso ao mercado de trabalho, que permitam o prolongamento da vida ativa e que aumentem a produtividade. O potencial das regiões menos desenvolvidas, ou seja, regiões com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média da UE, também poderia ser mais bem explorado através de um investimento adequado para apoiar o nivelamento a nível regional.

3.1. Melhorar o acesso ao mercado de trabalho

O aumento da participação no mercado de trabalho e o prolongamento da vida ativa podem atenuar o problema de uma sociedade em envelhecimento com uma população em idade ativa cada vez menor[10]. No entanto, a discriminação no trabalho – ou durante a procura de trabalho – é um fenómeno generalizado e pode afetar mais certos grupos do que outros. É fundamental assegurar que as pessoas de minorias étnicas ou raciais possam concretizar plenamente o seu potencial para alcançar melhores resultados sociais e económicos para todos. Neste contexto, a continuação do trabalho de construção de uma União da Igualdade e a aplicação plena dos instrumentos legais existentes assume uma importância crucial.

A taxa de emprego entre as **mulheres** (entre os 20 e 64 anos) na UE continua a ser 11,7 pontos percentuais inferior à dos homens, e as mulheres tendem a trabalhar mais a tempo parcial, apesar de o número de mulheres com um grau universitário ser superior ao dos homens[11].

A adoção de medidas destinadas a promover a igualdade de participação das mulheres e dos homens no trabalho familiar remunerado e não remunerado pode contribuir para aumentar as taxas de emprego entre as mulheres, nomeadamente ajudando os indivíduos e as famílias a conciliarem melhor o trabalho e a vida privada. As iniciativas que visam melhorar a **igualdade de género** no mercado de trabalho e reduzir as disparidades de género poderiam aumentar a participação dos homens nas tarefas domésticas e na assistência à família, caso fossem combinadas com medidas estruturais de reforma dos regimes fiscais e de segurança social. A Estratégia da UE para a Igualdade de Género 2020-2025[12] já definiu uma série de medidas-chave neste domínio.

De acordo com dados recentes[13],5,4 % das mulheres (e 2,2 % dos homens) com idades compreendidas entre os 18 e os 64 anos reduziram o seu tempo de trabalho, ou interromperam a sua atividade profissional durante períodos superiores a um mês para prestar assistência a familiares doentes e/ou idosos com deficiência. A melhoria da disponibilidade de serviços de guarda de crianças de qualidade, de cuidados de longa duração formais e a prestação de apoio aos cuidadores informais, além de ajudar a satisfazer as crescentes necessidades das pessoas idosas, facilitaria também o acesso e a permanência de mais trabalhadores (especialmente mulheres) no mercado de trabalho.

---

[10] JRC, *Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education*, 2019.
[11] Fonte: quadro em linha do Eurostat lfsi_emp_a.
[12] COM (2020) 152 final de 5.3.2020
[13] Inquérito à Força de Trabalho, *Care for incapacitated relatives*.

Se tivessem a possibilidade de exercer uma atividade profissional consentânea com as suas qualificações e competências, as **pessoas de origem migrante** poderiam integrar-se melhor, o que, por seu turno, contribuiria para melhorar a coesão social, o crescimento económico e a redução das desigualdades.

A **migração legal** pode ajudar a preencher as lacunas de competências e, desse modo, a responder às necessidades do mercado de trabalho. A probabilidade de encontrar migrantes com um elevado nível de instrução em trabalhos para os quais são sobrequalificados é superior à média. A exploração do potencial das mulheres migrantes apresenta desafios acrescidos devido a obstáculos estruturais, como o acesso a serviços de guarda de crianças de elevada qualidade e a preços comportáveis. Em novembro de 2021, a Comissão apresentou um novo Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão para 2021-2027[14], que tem em conta a diversidade das situações das populações migrantes e apoia os Estados-Membros e outras partes interessadas pertinentes na busca de soluções adequadas no âmbito das respetivas políticas de integração e inclusão. No seguimento do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo[15], a Comissão concluiu recentemente uma consulta pública sobre o futuro da migração legal na UE e irá propor um conjunto de medidas, nomeadamente um pacote de «talento e competências» com opções para o desenvolvimento de uma reserva de talentos na UE.

Existe também a possibilidade de responder à escassez de mão de obra através do aumento do emprego entre as **pessoas com deficiência**, o que exige adaptações razoáveis e um ambiente de trabalho acessível.

Não obstante ter aumentado recentemente, a taxa de emprego entre os **trabalhadores mais velhos** na UE permanece abaixo da média. Em 2019, apenas 59,1 % dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos estavam empregados, em comparação com 73,1 % dos trabalhadores na faixa etária dos 20 aos 64 anos[16]. O risco de desemprego de longa duração aumenta após os 50 anos[17]. Muitos trabalhadores mais velhos enfrentam dificuldades a nível de recrutamento, acesso a oportunidades de formação, mudança de emprego e tarefas adaptadas à idade. O apoio à participação de pessoas idosas no mercado de trabalho poderia ser mais encorajado, nomeadamente através da concessão de incentivos fiscais aos empregadores que recrutam trabalhadores mais velhos.

Em alguns setores, como a agricultura, as pessoas continuam a trabalhar durante a velhice, quer por escolha própria quer devido às suas condições de vida, ao facto de não existir quem as substitua ou ao baixo nível das pensões. A consideração de aspetos físicos – sejam eles ergonómicos ou relacionados com acessibilidade – e a flexibilização das condições de trabalho permitiriam aos trabalhadores mais velhos adiar a sua reforma, caso fosse esse o seu desejo. Com o avançar da idade, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais tornam-se mais perigosos. Boas **condições de trabalho**, nomeadamente em matéria de saúde e segurança no trabalho, ajudam a proteger a saúde dos trabalhadores de todas as idades, promovendo, assim, o bem-estar e reduzindo as taxas de reforma antecipada. As tecnologias digitais podem apoiar os trabalhadores e proporcionar ambientes de trabalho mais bem

[14] COM(2020) 758 final de 24.11.2020.
[15] COM (2020) 609 final de 23.9.2020
[16] Fonte: quadro em linha do Eurostat lfsi_emp_a.
[17] Fonte: lfsa_upgan.

adaptados, com sistemas personalizados baseados em TIC, dispositivos vestíveis e aplicações móveis dedicadas à saúde.

O **empreendedorismo sénior** pode prolongar a vida ativa, reduzir o desemprego na velhice, melhorar a inclusão social das pessoas idosas e estimular a inovação através de empresas *start-up*. Pode igualmente fomentar a aprendizagem intergeracional e assegurar a transferência de conhecimentos. A promoção do empreendedorismo como uma opção de carreira numa fase avançada da vida profissional pode ajudar a combater a discriminação em função da idade, que constitui um potencial obstáculo a essa atividade. As políticas públicas podem apoiar os empresários seniores através da eliminação dos desincentivos presentes nos sistemas fiscais e de segurança social, da prestação de aconselhamento bem direcionado e da garantia de acesso a financiamento.-

3.2. Produtividade, inovação e oportunidades de negócio

Nas últimas décadas, o crescimento da produtividade desacelerou em todas as economias avançadas. Num cenário de diminuição da população em idade ativa, o **aumento da produtividade** é fundamental para apoiar um crescimento económico inclusivo e sustentável e a melhoria do nível de vida na UE. A dupla transição ecológica e digital apresenta uma oportunidade para revitalizar o crescimento da produtividade, promovendo a **inovação** sob a forma de novas tecnologias e modelos de negócios. A inovação pode contribuir igualmente para a eficiência dos recursos, enquanto as tecnologias que substituem a mão de obra podem minimizar os desafios colocados pela diminuição da população em idade ativa.

É fundamental promover um **investimento** adequado e eficiente **na investigação e desenvolvimento e nos bens incorpóreos em geral** para estimular a inovação e fomentar a adoção de novas tecnologias. Uma administração pública e um sistema judicial eficientes, um enquadramento empresarial favorável, políticas de concorrência eficazes e um sistema equitativo, transparente e eficiente de subsídios e tributação coerente com os objetivos de sustentabilidade socioambiental a longo prazo podem também contribuir para apoiar a produtividade e a inovação.

Uma área que proporciona novas oportunidades à UE é a «**economia grisalha**», um termo que designa uma mudança geral na procura de produtos e serviços que refletem as necessidades e preferências específicas das pessoas idosas. Prevê-se que a economia grisalha cresça cerca de 5 % por ano, de 3,7 biliões de EUR em 2015 para 5,7 biliões de EUR em 2025[18].

A economia grisalha pode criar novas **oportunidades de emprego** em setores como o turismo, casas inteligentes que apoiam uma vida autónoma, tecnologias de assistência, produtos e serviços acessíveis, robótica de serviços, bem-estar, cosmética e moda, segurança, cultura, mobilidade pessoal e automatizada, e serviços bancários. A **inovação médica e científica** alargará também o leque de oportunidades para os criadores de tecnologias e para os cuidadores e profissionais de saúde altamente qualificados, gerando simultaneamente os progressos necessários para responder ao envelhecimento da sociedade.

---

[18] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year.

A telemedicina, as aplicações para telemóveis inteligentes e os biossensores para diagnóstico e acompanhamento à distância podem melhorar os resultados para os pacientes. As novas tecnologias de assistência poderão aumentar a autonomia, a independência e a participação de pessoas idosas com deficiência. Um mercado desenvolvido de **produtos e serviços para um envelhecimento saudável e ativo** poderia melhorar a eficiência dos sistemas de saúde e de cuidados sociais, tornando-os potencialmente mais sustentáveis.

3.3. Emprego e produtividade – uma perspetiva territorial

O mapa que se segue apresenta o prolongamento da vida ativa que é necessário para compensar o envelhecimento da população nas regiões da UE. Prevê-se que apenas uma em cada cinco regiões da UE registará um crescimento da população em idade ativa entre 2020 e 2040. Estas regiões incluem muitas vezes a capital, outra cidade importante e/ou os respetivos subúrbios. As empresas localizadas nas poucas regiões com uma população em idade ativa em crescimento terão mais facilidade em preencher vagas e em expandir o seu negócio. Em contrapartida, as empresas em regiões onde a população em idade ativa está a diminuir serão provavelmente mais afetadas por escassez de mão de obra, caso não se verifique um aumento da mobilidade laboral. Consequentemente, terão de investir mais em inovação e tecnologia de substituição de mão de obra só para produzirem o mesmo volume de produtos ou serviços.

Mapa 1. Previsão da idade ativa máxima que mantêm a população em idade ativa constante, 2040

O **potencial das regiões rurais e menos desenvolvidas** pode ser mais explorado, por exemplo para aproveitar as oportunidades proporcionadas pela economia grisalha. A política

de coesão desempenha um papel importante no apoio ao seu desenvolvimento. Existem profundas diferenças entre as zonas rurais na Europa: algumas apresentam uma boa situação social e económica e outras encontram-se em declínio económico e/ou social. Muitos consideram que a qualidade de vida nas zonas rurais é melhor do que nas cidades. A proximidade da natureza, o ar saudável, o sentimento de comunidade e a habitação mais acessível são fatores que atraem as pessoas das cidades. Se possuírem infraestruturas básicas suficientes, serviços de transportes e condições para a atividade económica, estas zonas podem ser atrativas tanto para as pessoas em idade ativa como para uma população em envelhecimento.

Tal como demonstrou a crise da COVID-19, a **conectividade digital** pode também ajudar territórios remotos no acesso a oportunidade de educação e emprego de qualidade. A crise revelou também a possibilidade de algumas profissões funcionarem em regime de teletrabalho, o que permite evitar deslocações e, consequentemente, reduzir a poluição atmosférica e poupar tempo.

As **infraestruturas** - dos transportes às escolas, da conectividade à habitação ou das redes postais aos cuidados de saúde - e a prestação de **serviços**, tais como a educação e formação, cuidados de saúde e cuidados de longa duração, podem melhorar as oportunidades de desenvolvimento, caso sejam adaptadas às necessidades locais.

3. *Que medidas políticas inovadoras destinadas a melhorar a participação no mercado de trabalho, sobretudo dos trabalhadores mais velhos, deveriam ser objeto de um exame mais atento?*
4. *São necessárias mais políticas e medidas ao nível da UE para apoiar o empreendedorismo sénior? Que tipo de apoio é necessário ao nível da UE e que ensinamentos podemos retirar de exemplos bem-sucedidos de inovação social sob a forma de mentoria entre empresários jovens e mais velhos?*
5. *Como podem as políticas da UE ajudar as regiões menos desenvolvidas e as zonas rurais a gerir o envelhecimento e o despovoamento? Como podem os territórios da UE afetados pelo duplo desafio do despovoamento e do envelhecimento tirar melhor partido da economia grisalha?*

4. Novas oportunidades e desafios na reforma

Nunca na história da Europa tantas pessoas gozaram de vidas tão longas e tão saudáveis. São cada vez mais as pessoas que se mantêm ativas durante mais tempo, prolongam as suas carreiras profissionais e participam em atividades sociais após a reforma. Graças a estilos de vida mais saudáveis e aos avanços da medicina (melhorias na prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças), a maioria dos reformados estão em boa condição física e podem escolher como querem passar o seu tempo[19]. Estas novas realidades mudam a nossa perceção do envelhecimento, revelando o importante contributo que as pessoas idosas podem dar à sociedade e à economia através da coesão e da aprendizagem intergeracional.

[19] Fonte: Eurostat, edição de 2020 de *Ageing Europe*.

Simultaneamente, a fase da reforma coloca desafios tanto às pessoas como aos sistemas de proteção social que as apoiam. Para assegurar a adequação, a acessibilidade económica e a sustentabilidade dos sistemas de pensões, teremos de realizar uma avaliação crítica da aptidão dos atuais sistemas de pensões para responder ao rápido envelhecimento da população.

4.1. Manter a atividade

As atividades de **voluntariado** podem promover a cooperação e solidariedade intergeracional, criando valor e beneficiando tanto os jovens como os idosos em termos de conhecimentos, experiência e autoestima. Ao mesmo tempo, o voluntariado tem um valor económico importante. Os dados revelam que cerca de um quinto das pessoas entre os 65 e 74 anos de idade participam em atividades formais de voluntariado, e as pessoas com mais de 75 anos também o fazem quando a sua saúde o permite[20]. Durante a pandemia de COVID-19, para apoiarem a comunidade, médicos e enfermeiros reformados voltaram ao ativo e outros reformados prestaram serviços de voluntariado para ajudar outros na sua vida quotidiana.

Muitos deles, especialmente mulheres mais velhas, **são cuidadores não remunerados**, que se dedicam principalmente à assistência às respetivas famílias (aos pais, parceiros, filhos ou netos), ajudando assim a geração do principal grupo em idade ativa a conciliar o trabalho e a família.

A **aprendizagem intergeracional**, incluindo a mentoria ou o intercâmbio de experiências, permite que velhos e novos troquem conhecimentos e competências. Grande parte da aprendizagem intergeracional tem lugar informalmente na comunidade, em atividades organizadas por bibliotecas e museus, associações culturais, desportivas ou outras, instituições religiosas, etc.

A **mobilidade** ativa também apoia o envelhecimento ativo. As caminhadas e o ciclismo são atividades com grande aderência em muitos Estados-Membros, incluindo entre as pessoas com mais de 65 anos. As novas formas de mobilidade elétrica, como as bicicletas elétricas, proporcionam já uma resposta flexível a algumas das necessidades de mobilidade das pessoas idosas, permitindo-lhes usar um modo de transporte ativo e, simultaneamente, reduzir as emissões dos transportes.

4.2. Pobreza na velhice-

Para a maioria das pessoas, a reforma é acompanhada por uma diminuição do rendimento e, para algumas delas, pela ameaça de **pobreza na velhice**. À medida que envelhecem, as pessoas enfrentam riscos financeiros cada vez maiores relacionados, por exemplo, com a necessidade de cuidados de saúde e, em especial, de cuidados de longa duração.

As pensões são a principal fonte de rendimento da maioria dos reformados. Face ao aumento da esperança da vida, as pessoas terão de trabalhar durante mais tempo no futuro para garantir que o nível dessas pensões permanece adequado. Não obstante, algumas pessoas continuarão a estar sujeitas a um risco acrescido de pobreza na velhice, incluindo pobreza energética.- Este problema afeta mais aqueles que auferiam rendimentos baixos, que interromperam a atividade profissional ou que trabalhavam em empregos ou profissões que

[20] Para mais informações, ver quadro do Eurostat em linha: ilc_scp19

conferiam uma proteção limitada, como os trabalhadores atípicos e os trabalhadores independentes.

O risco continua a ser mais elevado para determinados grupos. As **mulheres** tendem a ganhar menos, a ter carreiras mais curtas e menos lineares, a trabalhar a tempo parcial e a assumir mais responsabilidades de cuidados não remunerados. As pensões das mulheres na UE são, em média 29,5 % mais baixas do que as dos homens[21]. Em 2019, 37 % dos **migrantes** de países terceiros encontravam-se em risco de pobreza e de exclusão social, em comparação com 22 % dos cidadãos móveis da UE[22]. Nos próximos anos, poderão enfrentar um risco de pobreza na velhice ainda maior devido a carreiras mais curtas na UE.

As **pessoas idosas com deficiência** podem enfrentar problemas específicos. As pessoas em idade ativa que desenvolvem uma deficiência beneficiam frequentemente de apoio prestado no contexto do mercado de trabalho, destinado a compensar a perda de rendimentos ou as despesas adicionais. Embora esse apoio seja, em muitos casos, insuficiente, as pessoas que adquirem uma deficiência após a reforma nem sempre têm direito a essas prestações.

Caixa 1. Autonomia, participação e direitos das pessoas idosas

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais serve de bússola no caminho para melhores condições de vida e de trabalho para todos, independentemente da idade, e para a criação de direitos sociais concretos. Estabelece um conjunto de princípios centrado nos desafios associados ao envelhecimento.

As pessoas idosas encontram-se frequentemente numa situação de vulnerabilidade; algumas são afetadas de várias formas, como, por exemplo, aquelas que sofrem de problemas de saúde ou de uma deficiência[23], aquelas que pertencem a uma minoria étnica ou religiosa ou aquelas que são LGBTQI. Algumas poderão necessitar de assistência diretamente relacionada com a sua proteção pessoal ou com a proteção do seu património, como a gestão dos assuntos financeiros ou dos tratamentos médicos. Esta questão também mereceu destaque na Nova Agenda do Consumidor adotada recentemente[24]. Além disso, as pessoas idosas vulneráveis poderão também estar expostas ao risco de maus-tratos, que poderão assumir, entre outras, a forma de negligência ou violência física ou psicológica. As graves consequências negativas da pandemia para as pessoas idosas vulneráveis sublinha a importância de proteger a sua autonomia, bem como a sua saúde e as suas condições de vida.

O acesso a bens e serviços, incluindo os serviços públicos, e a participação na vida política, social e cultural exigem, cada vez mais, competência digitais. Os avanços tecnológicos poderão aumentar a vulnerabilidade das pessoas idosas, nomeadamente nos casos em que estejam menos familiarizadas ou menos à vontade com ferramentas digitais, ou em que tenham um acesso limitado a tecnologia digital. Por este motivo, estão mais expostas a fraudes, burlas e práticas comerciais desonestas, como vimos durante a pandemia e os

[21] Fonte: quadro em linha do Eurostat ilc_pnp13.
[22] Fonte: quadro em linha do Eurostat ilc_peps05.
[23] A UE está empenhada em proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD).
[24] COM (2020) 696 final de 13.11.2020

períodos de confinamento. As pessoas idosas que vivem no estrangeiro ou que possuem bens no estrangeiro poderão encontrar-se numa situação particularmente vulnerável devido às barreiras linguísticas e ao desconhecimento dos sistemas administrativos e jurídicos, podendo ser necessárias medidas específicas de proteção em situações transfronteiras.

O número crescente de pessoas idosas na UE suscita preocupações específicas em matéria de segurança, uma vez que poderão ser alvo de atividades criminosas organizadas, como visitas domiciliárias com fins fraudulentos, embustes na via pública, assaltos, furtos por carteiristas ou outras burlas e crimes.

A fim de permitir que essas pessoas usufruam dos seus direitos e da sua autonomia e que participem o máximo possível na sociedade, essas situações de vulnerabilidade têm de ser tidas em conta e, quando necessário, abordadas especificamente pelos decisores políticos a todos os níveis.

4.3. Regimes de pensões adequados, equitativos e sustentáveis

O desafio de manter **pensões** adequadas, equitativas e sustentáveis **numa sociedade em envelhecimento** e a necessidade de as pessoas acumularem mais poupanças têm sido repetidamente salientados, sobretudo nos relatórios sobre a adequação das pensões publicados conjuntamente pelo Conselho e pela Comissão[25]. No entanto, na ausência de outras reformas, o facto de existirem cada vez mais pensionistas e cada vez menos pessoas em idade ativa levará provavelmente ao aumento das taxas de contribuição e à diminuição das taxas de substituição das pensões, com vista a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. Esta tendência poderá gerar um duplo encargo para as gerações mais jovens e, desse modo, suscitar questões de equidade intergeracional.

A resposta a este problema é o prolongamento da vida ativa. De acordo com a projeção demográfica mais recente do Eurostat, o índice de dependência dos idosos[26] da UE em 2040 só se manteria ao mesmo nível de 2020 se a vida ativa fosse prolongada até aos 70 anos de idade. Existem, porém, divergências significativas entre os Estados-Membros que ilustram os diferentes desafios por toda a Europa. As projeções indicam que, para manterem o índice de dependência dos idosos constante em 2040 em relação a 2020, Malta, a Hungria e a Suécia teriam ter prolongar a vida ativa apenas até aos 68 anos, ao passo que a Lituânia e o Luxemburgo teriam de a prolongar até aos 72 anos. Já em 2019, o índice de dependência dos idosos variava consideravelmente entre 22 no Luxemburgo e 39 na Itália e 38 na Finlândia[27].

Os sistemas de pensões poderiam apoiar vidas ativas mais longas, ajustando automaticamente a idade da reforma ou as exigências em matéria de carreira profissional, as taxas de formação ou as prestações para refletir o aumento da esperança de vida. A restrição da **reforma antecipada** aos casos objetivamente justificados, o estabelecimento de um direito geral ao

---

[25] De três em três anos, o Conselho e a Comissão publicam, em conjunto, o relatório sobre o envelhecimento demográfico e o relatório sobre a adequação das pensões (as próximas edições serão publicadas em 2021).

[26] O índice de dependência dos idosos aqui utilizado corresponde à relação entre o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos. O valor é expresso por 100 pessoas em idade ativa (15-64 anos).

[27] Fonte: quadro em linha do Eurostat proj_19np e cálculos realizados pela Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão; estão disponíveis mais informações aqui.

trabalho após a idade da reforma e a criação de regimes de reforma flexíveis podem contribuir para a adequação e a sustentabilidade dos sistemas de pensões.

As reformas destinadas a modernizar os sistemas de pensões devem ponderar cuidadosamente a **lógica de redistribuição e equidade** desses sistemas. Entre os fatores a ter em conta figuram o crescente encargo demográfico sobre as gerações futuras, o tratamento equitativo dos trabalhadores que entram cedo no mercado de trabalho, a capacidade de redistribuição entre grupos de rendimentos, a proteção de interrupções da atividade profissional por motivos familiares e a eliminação gradual de regimes preferenciais de pensões.

Aqueles que não estarão em posição de prolongar a vida ativa no futuro deveriam ter acesso a pensões que assegurem um nível de vida digno na velhice. Este objetivo poderia ser alcançado, por exemplo, através de créditos de pensão, pensões mínimas, pensões baseadas na residência e assistência social destinada às pessoas idosas ou da qual estas também possam beneficiar.

A garantia de que os sistemas de pensões abrangem diferentes tipos de atividade económica, por exemplo **alargando o acesso** a mais tipos de trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, ajudaria a proteger a sua adequação e a base contributiva, bem como a reduzir as desigualdades no mercado de trabalho. Uma vez que as mudanças na economia e no mundo do trabalho poderão afetar a base contributiva, os Estados-Membros poderão ter de repensar a forma como os seus sistemas de proteção social são financiados.

Os cidadãos devem ser informados da situação relativa aos seus direitos na reforma. **Pensões complementares** seguras, de elevada qualidade e com uma boa relação custo-eficácia, nomeadamente o produto individual de reforma pan-europeu (PEPP)[28], que complementem os regimes legais de pensões, podem proporcionar poupanças-reforma adicionais. As políticas que visam facilitar e encorajar a participação em regimes de pensões complementares devem ter em conta o seu custo orçamental e efeito distributivo, e estabelecer o equilíbrio entre uma cobertura ampla e inclusiva e garantias contra os efeitos da volatilidade do mercado, por um lado, e a relação custo-eficácia, por outro.

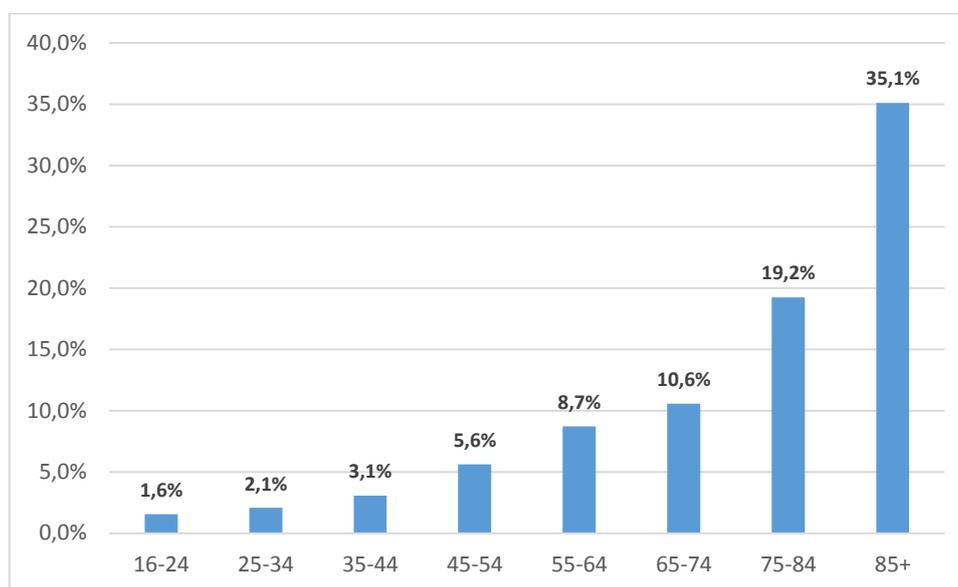
6. *Como poderia ser melhorado o apoio às atividades de voluntariado das pessoas idosas e à aprendizagem intergeracional, nomeadamente a nível transfronteiras, a fim de fomentar a partilha de conhecimentos e a participação cívica? Que papel poderia desempenhar uma plataforma digital ou outras iniciativas a nível da UE e quem deveriam ser os destinatários dessas iniciativas? Como poderiam as atividades de voluntariado realizadas por jovens em conjunto com os mais idosos ou em favor destes ser combinadas com iniciativas intergeracionais?*
7. *Que serviços e ambiente propício teriam de ser criados ou melhorados para garantir a autonomia, a independência e os direitos das pessoas idosas e facilitar a sua participação na sociedade?*

[28] O PEPP é um regime de reforma individual voluntário, cujo lançamento está previsto para 2022, que oferecerá aos consumidores um novo produto pan-europeu de poupança-reforma. Cf. Regulamento (UE) 2019/1238 do Conselho, de 20 de junho de 2019.

8. *Como pode a UE apoiar as pessoas idosas vulneráveis que não estão em posição de proteger os seus próprios interesses pessoais e financeiros, especialmente em situações transfronteiras?*
9. *Como pode a UE apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para assegurar maior equidade nos sistemas de proteção social entre gerações, géneros, grupos etários e de rendimentos diferentes, garantindo a sua sustentabilidade orçamental?*
10. *Que medidas podem ser adotadas para reduzir e gerir os riscos de pobreza na velhice?*
11. *Como poderemos assegurar que aqueles (principalmente as mulheres) que dedicam longos períodos da sua vida ativa a trabalho não remunerado (muitas vezes, prestação de cuidados) recebem pensões adequadas?*
12. *Que papel poderiam as pensões complementares desempenhar para garantir rendimentos de reforma adequados? Como poderiam ser alargadas a toda a UE e qual seria o papel da UE neste processo?*

5. Satisfazer as necessidades crescentes de uma população em envelhecimento

Apesar de a esperança de vida saudável ter melhorado, o risco de doença ou deficiência aumenta com o avançar da idade. Gradualmente, muitas pessoas idosas tornam-se mais frágeis e dependentes de **cuidados de longa duração**.

Figura 1. Aumento das taxas de dependência da UE [29] com o avançar da idade, 2015-2019

Fonte: Cálculo da Direção-Geral dos Assuntos Financeiros e Económicos da Comissão, com base no quadro de dados em linha do Eurostat hlth_silc_06.

A promoção da saúde e a prevenção de doenças, sob a forma de estilos de vida saudáveis, saúde e segurança no trabalho, e vidas sociais ativas, podem ajudar a limitar ou a adiar estes

[29] Nota: As taxas de dependência são calculadas como uma média de cinco anos de avaliações subjetivas anuais de limitações permanentes no exercício de atividades habituais devido problemas de saúde.

problemas. Políticas de apoio, como a regeneração urbana, a revitalização das zonas rurais e a acessibilidade nos edifícios e transportes, podem ajudar a tornar a vida mais fácil, sobretudo para as pessoas com mobilidade reduzida.

Embora essas políticas possam contribuir para atenuar o desafio global, o envelhecimento e a longevidade resultarão inevitavelmente num aumento estrutural da procura global de serviços de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração[30]. A situação é ainda mais problemática em algumas regiões rurais e remotas, que enfrentam geralmente desafios em termos da qualidade e escala dos serviços sociais prestados.

A preparação das sociedades para o envelhecimento não se pode resumir a questões económicas e a serviços de qualidade a preços comportáveis. É necessário pensar na coexistência das gerações. Um motivo de preocupação é o risco crescente de **solidão e isolamento social** tanto entre os jovens como entre os mais velhos, que afeta muitas pessoas, sobretudo durante a pandemia de COVID-19. Embora seja menos visível, esta situação tem um impacto concreto nos nossos sistemas económicos, sociais e de cuidados de saúde, pelo que merece a atenção dos decisores políticos.

5.1. Satisfazer as necessidades de cuidados de saúde e cuidados de longa duração de uma população em envelhecimento

As alterações demográficas resultarão num aumento do número de pessoas idosas que sofrem de doenças crónicas e, em muitos casos, de várias patologias. Quase metade das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos são vistas como possuindo uma deficiência ou uma limitação permanente no exercício das suas atividades. Além disso, os efeitos das alterações climáticas, as catástrofes naturais, a deterioração do ambiente e a poluição tendem a afetar desproporcionadamente a saúde das pessoas idosas. Tal aumentará a necessidade de **cuidados de saúde** e de outros serviços de cuidados ou de apoio.

Embora tanto o sistema de cuidados de saúde como o sistema de cuidados de longa duração tenham de responder a um aumento da procura, enfrentam desafios diferentes, como, por exemplo, no que se refere à sua força de trabalho, à cobertura da proteção social ou às normas de qualidade.

Uma resposta política abrangente poderá passar pelo investimento em infraestruturas e serviços de qualidade, bem como em inovação e investigação no domínio dos cuidados de saúde, pela garantia do acesso a cuidados de saúde, pela oferta de condições de trabalho atrativas para fazer face ao problema da escassez de pessoal e pela exploração de tecnologias inovadoras para melhorar a eficiência. O progresso tecnológico permite prestar certos serviços e administrar tratamentos de novas formas, fora do ambiente hospitalar. A disponibilidade de mais **infraestruturas** de cuidados ambulatórios e de proximidade, além de melhorar os cuidados de saúde e sociais prestados, poderá também permitir que as pessoas idosas participem em atividades sociais e de promoção do bem-estar.

[30] Os princípios 16 e 18 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais estabelecem o «direito a aceder, em tempo útil, a cuidados de saúde preventivos e curativos de qualidade e a preços comportáveis» e o «direito a serviços de cuidados de longa duração de qualidade e a preços comportáveis, em especial serviços de cuidados ao domicílio e serviços de proximidade».

Nos próximos 10 anos, poderão abrir 8 milhões de vagas de emprego no setor da saúde e dos cuidados sociais. Tal exigirá mais especialistas e a requalificação e reciclagem profissional dos trabalhadores, questões que serão abordadas, em especial, através do Pacto para as Competências lançado em novembro de 2020. Além disso, a **mobilidade transfronteiras** do pessoal também poderia contribuir para combater a falta de profissionais de saúde. Em 2018, os cidadãos europeus que trabalhavam num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem representavam quase 5 % dos trabalhadores do setor dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração, ao passo que os imigrantes de países terceiros representavam 9,1 %[31]. A integração de considerações relacionadas com cuidados de saúde e cuidados de longa duração nos canais de migração legal existentes poderá também melhorar a utilização das competências dos migrantes na UE.

O número de pessoas que potencialmente necessitam de **cuidados de longa duração** deverá aumentar de 19,5 milhões em 2016 para 23,6 milhões em 2030 e para 30,5 milhões em 2050 na UE-27[32]. A dependência de cuidadores informais já não é sustentável. Com efeito, o facto de as famílias terem agora menos filhos, viverem mais afastadas e de as mulheres participarem mais no mercado de trabalho torna cada vez mais difícil assegurar o apoio dos familiares.

Os Estados-Membros enfrentam desafios comuns nos cuidados de longa duração, que incluem a garantia do **acesso**, da **acessibilidade económica** e da **qualidade** desses cuidados, bem como uma **mão de obra** adequada. Muitas das pessoas que necessitam de cuidados não têm acesso aos mesmos devido a lacunas na oferta, aos custos muito elevados, e à inexistência de proteção social ou de cobertura do seguro para assegurar a acessibilidade económica. Sem uma proteção social adequada, a necessidade de cuidados de longa duração pode lançar as pessoas numa situação de pobreza. Este risco tem de ser conciliado com a manutenção da sustentabilidade orçamental dos sistemas numa sociedade em envelhecimento.

É importante dispor de cuidados de longa duração de **qualidade** para garantir a dignidade pessoal, a escolha, o bem-estar e para evitar hospitalizações desnecessárias. Atualmente, existem diferentes normas de qualidade e interpretações a nível da UE e os Estados-Membros encontram-se em diferentes etapas de garantia da qualidade. Importa salientar que a prestação de cuidados de longa duração de qualidade pode assumir diferentes formas. A prestação de serviços de proximidade às pessoas idosas que necessitam de cuidados de longa duração, incluindo aquelas que sofrem de uma deficiência, pode apoiar o seu direito a viver de forma independente na comunidade, enquanto tal for possível. Por outro lado, os cuidados residenciais ou outros serviços semelhantes poderão assegurar a prestação de cuidados que ultrapassem as capacidades dos serviços de proximidade.

É difícil recrutar e reter **pessoal** qualificado para trabalhar em cuidados de longa duração porque a remuneração é baixa e as condições de trabalho são exigentes. Tal coloca mais pressão sobre os cuidadores informais - geralmente mulheres - que enfrentam grandes dificuldades para conciliar a prestação de cuidados com trabalho remunerado, o que, muitas

---

[31] JRC, *Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology* https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698.

[32] Projeções do relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico.

vezes, acarreta custos para a sociedade, traduzidos, nomeadamente, em efeitos negativos sobre a saúde e o bem-estar, numa fraca participação no mercado de trabalho e em baixos rendimentos.

Tal como salienta a Comunicação «Uma Europa social forte para transições justas»[33], a criação de **sistemas fortes de cuidados de longa duração** melhorará o acesso a cuidados de longa duração de qualidade e a preços acessíveis, assegurando condições de vida dignas na velhice e aumentando as oportunidades de emprego na economia dos cuidados. Em 2021, a Comissão Europeia e o Comité da Proteção Social publicarão um relatório conjunto que dará a conhecer a situação atual dos sistemas de cuidados de longa duração na UE, bem como o impacto da pandemia de COVID-19.

A introdução em grande escala de **inovações sociais e tecnológicas**, como a saúde eletrónica, a saúde móvel, os telecuidados, os cuidados integrados ou soluções para uma vida independente, poderia melhorar substancialmente a eficiência dos sistemas de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração.- Os modelos de cuidados de saúde com acompanhamento à distância, especialmente aqueles em que os pacientes e os familiares fazem parte da equipa que presta os cuidados, revelaram ter benefícios claros para os pacientes com doenças crónicas[34].

A **integração dos cuidados** através de uma estreita cooperação e partilha de informações entre profissionais, pacientes e os respetivos cuidadores (incluindo cuidadores informais) poderá conter os custos crescentes dos cuidados de saúde e dos cuidados sociais e, simultaneamente, ajudar as pessoas idosas a manterem a sua independência durante mais tempo e a melhorarem o seu bem-estar.-

As **empresas sociais** e as organizações sem fins lucrativos (em especial, as sociedades mútuas) têm sido cada vez mais utilizadas na prestação de serviços de cuidados de saúde e de cuidados sociais, nomeadamente a pessoas idosas. Essas entidades podem ser eficazes devido às suas raízes locais, ao seu conhecimento sobre as circunstâncias locais e aos seus objetivos sociais explícitos.

A UE apoia os esforços dos Estados-Membros para desenvolverem reformas e sistemas de cuidados de longa duração através de trabalho analítico, intercâmbios mútuos, orientações políticas e financiamento da UE. Os desafios que se colocam aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração também estão refletidos no Semestre Europeu. A UE facilita a coordenação dos sistemas nacionais de segurança social, protegendo os direitos das pessoas que circulam dentro da Europa, incluindo o seu acesso a prestações para cuidados de longa duração[35]. Várias iniciativas ajudarão a melhorar a situação dos cuidadores informais e a assegurar uma remuneração adequada no setor, tais como a Diretiva sobre o equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada, ou a proposta de Diretiva relativa a salários mínimos adequados[36]. No contexto da COVID-19, a análise do seu impacto nos cuidados de longa

[33] COM (2020) 14 final de 14.1.2020

[34] *Transforming the future of ageing*, SAPEA (2019) https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf.

[35] Regulamento (CE) n° 883/2004 de 29 de abril de 2004.

[36] Diretiva (UE) 2019/1158, de 20 de junho de 2019 e COM(2020)682 final de 28.10.2020.

duração[37] e as orientações fornecidas sobre a gestão da pandemia em estabelecimentos de cuidados de longa duração[38] salientam as deficiências estruturais existentes.

5.2. Mobilidade, conectividade e acessibilidade

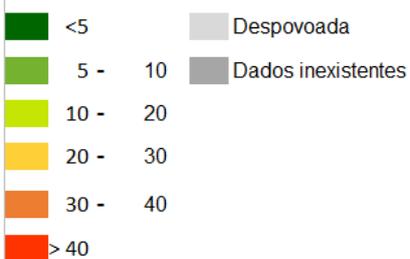
O envelhecimento das sociedades europeias representa uma tendência demográfica que provavelmente irá moldar os padrões de **mobilidade** no futuro. Os operadores de transportes públicos terão de se adaptar a um número cada vez maior de passageiros com deficiências ou com mobilidade reduzida e investir em veículos e infraestruturas de transportes inteligentes plenamente acessíveis. Com uma população idosa predominantemente feminina, as soluções de mobilidade poderão ter de se centrar mais nas necessidades específicas das mulheres em termos de tempo e finalidade da deslocação, percurso e distância a percorrer, bem como segurança.

A **automatização e digitalização** dos transportes podem ajudar a reduzir o número de acidentes, melhorar as operações de transporte e viagem, promover a multimodalidade, reduzir o consumo de energia e a poluição e otimizar a utilização dos recursos e infraestruturas. Por outro lado, podem também colocar desafios às pessoas idosas sem competências digitais básicas ou com um acesso limitado à Internet. Esses desafios afetam especialmente as pessoas idosas que vivem em zonas rurais.

As diferentes necessidades e capacidades das pessoas idosas devem ser tidas em conta na organização das **infraestruturas e serviços urbanos**. Muitas cidades já têm em conta a saúde, a igualdade de género e outras considerações nos seus planos de mobilidade urbana. A acessibilidade contribui para a inclusão social. As soluções de habitação adaptada e as «casas inteligentes» com sensores e sistemas automatizados para eletrodomésticos, iluminação e aquecimento podem melhorar a segurança das pessoas idosas que vivem sozinhas.

5.3. Diferenças territoriais no acesso a cuidados e serviços

Embora a maioria dos países da UE tenha alcançado a cobertura universal relativamente a um conjunto nuclear de serviços de saúde, a gama de serviços prestados e o grau de partilha dos custos variam muito entre os países. O acesso efetivo a cuidados pode ser restringido por razões financeiras, escassez de pessoal, longos tempos de espera e distância excessiva a percorrer para chegar ao estabelecimento de saúde mais próximo. Alguns Estados-Membros registam problemas no **acesso a cuidados de saúde** em zonas rurais e periféricas. Estas zonas são conhecidas como «desertos médicos»[39]. As disparidades regionais no acesso aos cuidados de saúde agravaram-se durante a pandemia de COVID-19,- o mesmo acontecendo em relação ao acesso às infraestruturas e serviços de cuidados de longa duração.

[37] Um relatório conjunto da Comissão Europeia e do Comité da Proteção Social a publicar em 2021.
[38] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA.
[39] Fonte: quadro em linha do Eurostat: hlth_silc_21. Ver também o mapa de estabelecimentos de saúde na UE.

Mapa 2. Tempo de condução até ao estabelecimento de saúde mais próximo

A tecnologia pode ajudar a melhorar o acesso das pessoas idosas aos cuidados de saúde, sobretudo em zonas remotas. As **soluções digitais** desempenham um papel importante na redução das disparidades e estão a tornar-se cada vez mais comuns, por exemplo, para a realização de teleconsultas. A utilização dessas ferramentas exigirá uma formação e um apoio adequado.

Devido à baixa densidade populacional, os municípios rurais têm dificuldade em oferecer **transportes** públicos regulares, convenientes e com uma boa relação custo-eficácia, que sejam também acessíveis, do ponto de vista físico e económico, para as pessoas idosas. Em caso de encerramento dos estabelecimentos locais, como lojas, bancos, centros de saúde, etc., as pessoas terão de percorrer distâncias maiores para acederem a esses serviços, um problema que poderá afetar desproporcionalmente os idosos que vivem em zonas rurais. As soluções de serviços inovadoras, baseadas na comunidade e, por vezes, móveis podem ajudar a colmatar as lacunas, mantendo o acesso a serviços em zonas pouco povoadas.

Caixa 2. Responder às necessidades de todas as gerações

Uma das grandes questões suscitadas no debate sobre a resposta ao envelhecimento prende-se com a equidade intergeracional. O desafio consiste em manter um nível adequado de proteção social sem impor um encargo excessivo a uma população ativa em diminuição, cujas contribuições representam a maior fonte de financiamento dos sistemas sociais. A transferência da carga fiscal do trabalho para a poluição, tal como proposto no Pacto Ecológico Europeu, poderá oferecer novas soluções. Na ausência de outras reformas, num mercado de trabalhado caracterizado por uma crescente diversidade, são cada vez menos as pessoas cobertas por sistemas de proteção social e que contribuem para esses sistemas.

É necessário acompanhar de perto a sustentabilidade das finanças públicas, especialmente nos países com uma elevada dívida pública. Atualmente, o custo total da despesa pública relacionada com a idade ultrapassa 25 % do PIB no conjunto da UE. De acordo com as projeções do *relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico*, estes custos deverão aumentar 1,1 pontos percentuais até 2070, podendo esse aumento ser igual ou superior a 3 pontos percentuais em 11 Estados-Membros. Este aumento resulta principalmente da despesa com cuidados de saúde e cuidados de longa duração, em conformidade com a exigência de satisfazer adequadamente as necessidades de uma população em envelhecimento. Além disso, as repercussões do combate à COVID-19 e as consequências económicas das medidas de confinamento vieram colocar novos desafios.

No entanto, na prática, o aumento da despesa relacionada com a idade poderá revelar-se ainda mais acentuado, por exemplo em caso de inversão das reformas dos sistemas de pensões anteriormente implementadas ou da adoção de novas reformas que aumentem a despesa. No domínio dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração, os avanços tecnológicos poderão ajudar a melhorar a qualidade dos serviços, mas poderão igualmente resultar em maior despesa; do mesmo modo, poderá ser necessário financiamento público adicional para melhorar o acesso a cuidados de longa duração a preços comportáveis.

A sustentabilidade orçamental e a adequação são duas faces da mesma moeda, uma vez que a Europa está firmemente empenhada em manter os seus elevados padrões sociais. Podem ser adotadas medidas que ajudem a conciliar a sustentabilidade social e orçamental, prolongando a vida ativa, por um lado, e repensando os sistemas de proteção social e alargando a sua cobertura, por outro.

5.4. *Melhorar o bem-estar através da solidariedade intergeracional*

A crescente proporção de pessoas idosas poderá exigir políticas destinadas a satisfazer necessidades sociais e emocionais, tais como a segurança e a interação social. Esta interação é limitada pelo facto de os diferentes grupos etários se aglomerarem em diferentes bairros e regiões de acordo com as suas preferências residenciais, que dependem da fase da vida em que se encontram. Os jovens estudantes tendem a gravitar para o centro das cidades, as famílias jovens instalam-se nos subúrbios, ao passo que as pessoas idosas se mudam para zonas menos povoadas e mais distantes do centro das cidades. Estes padrões de deslocação em função da idade[40]podem ter implicações para a **coesão intergeracional**.

Estima-se que cerca de 30 milhões de adultos na UE são frequentemente afetados por um sentimento de **solidão[41]**. A solidão afeta todos os grupos etários. Fatores como problemas de saúde, circunstâncias económicas desfavoráveis e viver sozinho estão associados a níveis mais elevados de solidão.

A crise de COVID-19 salientou a importância geral da **saúde mental**. Os confinamentos tiverem um grande impacto nas pessoas muito idosas, frágeis, que vivem em estabelecimentos residenciais e que, muitas vezes, não têm acesso a meios de comunicação digitais ou não possuem as competências necessárias para os utilizar. O investimento nas competências digitais, no desenvolvimento da comunidade e na coesão intergeracional pode evitar a deterioração da saúde mental e do bem-estar e reduzir as desigualdades.

As pessoas idosas saudáveis estão em condições de contribuir substancialmente para a produção de valor social e económico nas nossas sociedades. O desperdício das suas competências cognitivas, além de ser prejudicial para a sua saúde física e mental e para o seu bem-estar, constitui também uma oportunidade perdida para a comunidade.

Verifica-se uma tendência cada vez maior, embora ainda incipiente, para promover a **«habitação multigeracional»**, por vezes sob a forma de cooperativas de habitação, que pode proporcionar companhia aos residentes mais velhos, facilitar a transferência de competências e conhecimentos para os residentes mais jovens e propiciar interações sociais valiosas para todos.

13. *Como pode a UE apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para conciliar a prestação de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração adequados e a preços comportáveis com a sustentabilidade orçamental e financeira?*
14. *Como poderia a UE apoiar os Estados-Membros na resposta aos desafios comuns suscitados pelos cuidados de longa duração? Que objetivos deveriam ser perseguidos e que medidas deveriam ser aplicadas através de um quadro de ação da UE destinado a fazer face a desafios como a acessibilidade física, a acessibilidade económica, a qualidade ou as condições de trabalho? Quais são os aspetos a ter em consideração relativamente às zonas com fraca densidade populacional?*

[40] JRC, *Demographic landscape of EU territories — challenges and opportunities in diversely ageing regions*https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046.

[41] JRC, Documento sobre políticas: *Loneliness – an unequally shared burden in Europe*, 2019.

15. *Como podem as pessoas idosas colher os benefícios da digitalização da mobilidade e dos serviços de saúde? Que medidas podem ser adotadas para melhorar a acessibilidade física e económica, a disponibilidade e a segurança das opções de transportes públicos para as pessoas idosas, especialmente em zonas rurais e remotas?*
16. *Estamos suficientemente cientes das causas e dos impactos da solidão quando formulamos as nossas políticas? Que medidas poderiam ser adotadas para contribuir para evitar a solidão e o isolamento social entre as pessoas idosas? Que apoio pode a UE prestar?*
17. *Que papel pode a habitação e a coabitação multigeracional desempenhar no planeamento urbano e rural para responder aos desafios do envelhecimento da população? Como poderia esta opção ser mais bem explorada?*

6. Perspetivas

Embora o envelhecimento e os desafios e oportunidades a ele associados estejam presentes ao longo de toda a nossa vida, os nossos pontos de vista mudam. Hoje, muitos jovens têm dificuldade em entrar no mercado de trabalho e a atual crise de COVID-19 agravou a situação. A longo prazo, a perspetiva de uma esperança de vida mais longa do que a da geração dos seus avós influencia muitas das decisões que os jovens tomam, nomeadamente em matéria de educação, vida profissional e interrupção da carreira. Por seu turno, essas decisões afetam a sua saúde e o seu lugar na economia e na sociedade. Simultaneamente, a atual geração de idosos traz consigo os contributos, as necessidades e as expectativas de uma vida inteira. Todos juntos, fazem parte de uma sociedade e de uma economia que precisa de garantir a prosperidade, o sucesso e o bem-estar de todos os seus membros. A resposta aos desafios e às oportunidades do envelhecimento é, portanto, uma responsabilidade individual e coletiva.

Tal como discutido no presente livro verde, há muitas formas de evitar ou limitar as consequências negativas do envelhecimento para a nossa sociedade. Entre elas figuram a promoção do envelhecimento saudável e ativo, o aumento da resiliência dos nossos sistemas de saúde e de cuidados, a melhoria do desempenho do mercado de trabalho, a modernização da proteção social e o fomento da migração legal e da integração no âmbito de uma combinação de políticas, tendo por objetivo aumentar a produtividade e a eficiência a nível geral.

Com o empenho e a participação da população jovem e idosa, a UE pode fazer face a essas consequências, promovendo a responsabilidade e a solidariedade intergeracional mediante políticas de apoio, indicando simultaneamente a via a seguir para construir uma sociedade solidária e dinâmica.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o principal instrumento de recuperação do programa NextGenerationEU, visa apoiar os Estados-Membros neste esforço, permitindo-lhes melhorar o seu potencial de crescimento económico, criação de emprego e resiliência económica e social durante o combate à crise atual. O NextGenerationEU é simultaneamente um veículo de equidade e apoio intergeracional, facilitando uma recuperação económica sustentável a médio e a longo prazo que deverá beneficiar as gerações futuras através de uma combinação de reformas e investimentos ambiciosos por parte dos Estados-Membros.

Porém, o envelhecimento não se prende unicamente com a manutenção do crescimento e do Estado social. Respeita também às nossas sociedades como um todo e à interação entre gerações. Paralelamente à nossa resposta estratégica ao impacto socioeconómico do envelhecimento, importa discutir como poderemos assegurar a participação de todos nas nossas sociedades. Tal exige a participação ativa de jovens e idosos nesse debate.

Em última análise, o debate sobre políticas tendo em vista enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades do envelhecimento abrange tanto soluções imediatas como a longo prazo. Exige uma reflexão prospetiva sobre os efeitos e as alternativas desta transição demográfica no interior da UE, bem como sobre as suas consequências para o papel da Europa no mundo. Essa reflexão poderia alimentar o debate e apoiar escolhas estratégicas sustentáveis a longo prazo em benefício de todas as idades.

COMO PARTICIPAR NA CONSULTA?

O presente livro verde lança uma consulta pública de 12 semanas.- A Comissão tomará em consideração todos os contributos no seu futuro trabalho e comunicará informações sobre os resultados. Convidam-se os interessados a enviar os respetivos contributos através do formulário eletrónico que se encontra no seguinte endereço:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing

A utilização do formulário eletrónico facilitará o tratamento das respostas. No entanto, os interessados poderão igualmente enviar contributos escritos para o seguinte endereço:

Livro Verde sobre o envelhecimento
SG.E.3
BERL 06/270
Comissão Europeia
1049 Brussels
Bélgica